

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan yang sedang kita laksanakan dewasa ini adalah suatu rangkaian dari kegiatan pembangunan yang terdahulu, bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan yang aman, tentram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Titik berat pembangunan diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan di dorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilaksanakan selaras, serasi dan seirama guna keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional. Dalam pelaksanaan pembangunan segenap kemampuan modal dan potensi dalam negeri dimanfaatkan dengan disertai pelaksanaan serta langkah-langkah guna membantu, membimbing dan meningkatkan kemampuan yang lebih besar bagi golongan ekonomi lemah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, sehingga dapat berdiri sendiri dengan meningkatkan kegiatan agar mampu

memainkan peranan yang sesungguhnya dalam tata ekonomi Indonesia agar tercapai kesejahteraan masyarakat yang merata.

Pemerintah dalam usahanya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata maka didirikan lembaga perkreditan, baik lembaga perkreditan perbankan maupun non perbankan. Lembaga perkreditan tersebut diharapkan dapat memberikan kredit dengan syarat-syarat yang tidak memberatkan masyarakat dan dengan jaminan ringan kepada masyarakat luas, khususnya kredit golongan ekonomi menengah ke bawah yang banyak menginginkan kredit untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, sedangkan di golongan ekonomi menengah ke atas dipergunakan untuk menambah modal usaha.

Salah satu lembaga perkreditan non perbankan yang dapat melayani masyarakat guna untuk mendapatkan kredit dengan mudah yaitu Perusahaan Umum Pegadaian. Perum Pegadaian merupakan lembaga perkreditan yang dikelola oleh pemerintah yang kegiatan utamanya melaksanakan penyaluran uang pinjaman atau kredit atas dasar hukum gadai. Penyaluran uang pinjaman tersebut dilakukan dengan cara yang mudah, cepat, aman dan hemat sehingga tidak memberatkan bagi masyarakat yang melakukan pinjaman dan tidak menimbulkan masalah yang baru bagi peminjam setelah melakukan pinjaman di pegadaian. Hal tersebut sesuai dengan motto yang digunakan pegadaian yaitu “Mengatasi Masalah Tanpa Masalah”. Pada kenyataannya perum pegadaian merupakan lembaga perkreditan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat khususnya

golongan ekonomi menengah ke bawah. Kelebihan perusahaan umum pegadaian ini bagi masyarakat yang meminjam kredit adalah pihak yang berkepentingan tidak perlu menjual barang-barangnya, melainkan hanya dijadikan jaminan pengajuan kredit di perusahaan umum pegadaian.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh (Maria Oterio. 2005: 1) yang menyatakan bahwa:

Microfinance is the provision of financial services to low-income, poor and very poor self-employed people. From its inception in the 1970s, microfinances has evolved in astounding way, incorporating into its practice that underline financial and commercial market. This combination has led to the creation of a growing number of sustainable microfinance institutions around the developing world. (Keuangan mikro adalah penyaluran jasa keuangan kepada rakyat kecil, lemah/miskin, dan para wirausaha. Sejak tahun 1970s, *microfinance* telah mengalami peningkatan dalam perkembangannya, dan dalam prakteknya merupakan penggabungan konsep pengembangan sosial dan ekonomi, juga merupakan atau sebagai prinsip yang mendasari promosi dan keuangan pasar/penjualan.kombinasi ini telah membawa dampak jumlah pertumbuhan lembaga keuangan mikro yang berkelanjutan dalam pengembangan dunia).

Berdasarkan kenyataan di atas, maka peran pegadaian sebagai lembaga pembiayaan dalam era sekarang dan masa akan datang tetap penting untuk mewujudkan pemberdayaan ekonomi rakyat baik di kota maupun di pedesaan. Pengalamannya bergelut dengan masyarakat kecil sejak 100 tahun yang lalu

menjadikan sangat akrab dalam menggalang ekonomi kerakyatan. Masyarakat kecil umumnya masih terbelakang dan dalam kondisi seperti ini peranan pegadaian sebagai jaring pengaman sosial bagi masyarakat kecil semakin penting untuk menyediakan kredit berskala kecil, cepat, bunga ringan dan tidak berbelit. Adapun tujuan pegadaian adalah untuk memberikan jaminan bagi pemegang gadai bahwa di kemudian hari piutangnya pasti di bayar dari nilai jaminan.

Pegadaian juga turut melaksanakan dan mendukung kebijakan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional yaitu dengan menyalurkan kredit kepada masyarakat dengan jaminan benda-benda bergerak. Benda bergerak tersebut harus memiliki nilai jual yang sama dengan uang yang dibutuhkan oleh yang berhutang tersebut. Karena benda bergerak ini memiliki nilai yang sama dengan uang yang dipinjam oleh orang yang bersangkutan, maka benda ini dapat dijadikan sebagai jaminan dari hutang tersebut.

Jadi pada dasarnya gadai diberikan untuk menjamin suatu tagihan atau kredit, memang kredit diberikan terutama atas dasar integritas atau kepribadian debitur, kepribadian yang menimbulkan rasa percaya pada diri kreditur bahwa debitur akan memenuhi kewajiban pelunasannya dengan baik (J. Satrio, 2003: 95) Adapun ketentuan mengenai gadai itu sendiri diatur dalam KUH Perdata Buku II Bab XX, pasal 1150-1161. Pasal 1150 KUH Perdata memberikan pengertian gadai sebagai berikut: “Gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang yang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang

memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya; dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang lelang itu di gadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan” (Salim HS, 2008: 33).

Dalam pelaksanaan kredit gadai ini ada dua pihak yang terlibat yaitu pihak yang menerima gadai disebut “pemegang gadai” dan pihak yang menggadaikan barang disebut “pemberi gadai”. Setiap pemberian kredit harus diikuti dengan suatu penjaminan guna pengamanan kredit yang telah diberikan. Dalam hal terjadi perjanjian kredit, debitur menyerahkan benda gadai sebagai jaminan atas pelunasan hutang-hutangnya terhadap kreditur. Jaminan adalah penting demi menjaga keamanan dan memberikan kepastian hukum bagi kreditur untuk mendapatkan kembali atau mendapatkan kepastian mengenai pengembalian uang pinjaman yang telah diberikan oleh kreditur kepada debitur sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Barang yang menjadi objek gadai tersebut harus diserahkan oleh debitur (masyarakat) kepada kreditur (perum pegadaian). Jadi barang-barang yang digadaikan berada di bawah kekuasaan pemegang gadai. Asas ini disebut asas *Inbezitstelling* yang merupakan syarat mutlak dalam perjanjian gadai (Salim HS, 2004: 97). Hal ini untuk memberi kepastian bahwa debitur akan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan isi perjanjian kredit yang telah dibuat. Sementara ini barang-barang yang menjadi jaminan harus berada di perum pegadaian sebagai

barang jaminan sampai debitur melunasi hutang-hutangnya kepada kreditur atau pemegang gadai.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh R. Adi Purwono Catur N (2007) meneliti mengenai Perlindungan Hukum Nasabah Kredit Kecil di Perum Pegadaian, hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk perlindungan hukum yang seharusnya diberikan kepada nasabah kredit kecil Pegadaian adalah perlindungan hukum individu yaitu perlindungan yang dapat dilakukan sendiri oleh nasabah kredit. Pegadaian untuk melindungi dirinya sendiri dengan mentaati ketentuan yang telah ditetapkan oleh Perum Pegadaian, misalnya melakukan pelunasan kredit tepat waktu serta melakukan gugatan perdata melalui Pengadilan. Sementara ini perlindungan hukum yang dilakukan oleh Perum Pegadaian dalam melindungi hak dan kewajiban nasabah dapat berupa pemberitahuan lelang kepada nasabah kredit, penyimpanan dan perawatan/pemeliharaan barang jaminan dengan aman dan baik serta menyelesaikan masalah yang timbul dengan musyawarah.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah terletak pada jenis perlindungan hukum, di mana penelitian yang dilakukan oleh R. Adi Purwono Catur N (2007) hanya mengkaji mengenai perlindungan hukum dalam bentuk pemberitahuan lelang kepada nasabah kredit, penyimpanan dan perawatan/pemeliharaan barang jaminan dengan aman dan baik serta menyelesaikan masalah yang timbul dengan musyawarah. Sementara ini

penelitian yang peneliti lakukan lebih pada perlindungan hukum kepada nasabah apabila terjadi pelelangan barang jaminan.

Penelitian ini juga mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Lenny Wulandari (2007) yang melakukan penelitian mengenai pelaksanaan perjanjian standar kredit gadai di Perum Pegadaian Semarang ditinjau dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan hasil penelitian di Perum Pegadaian Semarang, menunjukkan bahwa pelaksanaan perjanjian kredit gadai dilakukan dengan proses sederhana dan cepat serta sesuai dengan ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata tentang syarat sah perjanjian dan memenuhi unsur Pasal 1338 KUH Perdata mengenai kekuatan mengikatnya perjanjian dan asas itikad baik. Selain itu dalam bentuk dan isi serta pelaksanaan perjanjian standar kredit gadai ditinjau dari UUPK, telah sesuai dengan ketentuan pelaksanaan perjanjian baku yang diatur dalam Pasal 18 UUPK tentang klausula baku dan Pasal 4 UUPK yang mengatur mengenai hak-hak konsumen. Dengan demikian pada dasarnya nasabah Pegadaian memperoleh perlindungan hukum dalam setiap transaksi perjanjian kredit gadai yang dilakukan di Perum Pegadaian.

Mengacu pada hasil penelitian terdahulu tersebut peneliti ingin mengkaji lebih lanjut mengenai perlindungan hukum nasabah khususnya dalam hal terjadi pelelangan terhadap barang jaminan. Di dalam perjanjian gadai, apabila debitur wanprestasi atau tidak dapat melunasi hutang-hutangnya atau tidak mampu menebus barangnya sampai habis jangka waktu yang telah ditentukan, maka pihak pemegang gadai berhak untuk melelang barang gadai tersebut dan hasil

dari penjualan lelang tersebut sebagian untuk melunasi hutang kreditnya, sebagian lagi untuk biaya yang dikeluarkan untuk melelang barang tersebut dan sisanya diberikan kepada si pemberi gadai. Karena biasanya harga barang gadai itu nilai jualnya jauh lebih besar dengan hutang debitur maka seharusnya debitur mengetahui hak-hak atas sisa hasil pelelangan itu setelah dikurangi dengan bunga, hutang dan biaya-biaya lainnya. Untuk mengetahui hak-hak para nasabah dalam hal terjadi pelelangan terhadap barang jaminan tersebut perlu diteliti lebih lanjut. Apakah sudah diberikan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku atau belum.

Berdasarkan latar belakang tersebut di muka, maka penulis ingin meneliti mengenai: “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK-HAK NASABAH PEGADAIAN DALAM HAL TERJADI PELELANGAN TERHADAP BARANG JAMINAN” (Studi Kasus di Perum Pegadaian Cabang Surakarta).

B. Pembatasan Masalah

Setiap penelitian baik yang dilakukan oleh perseorangan maupun suatu badan tidak mungkin akan meneliti seluruh masalah yang ada pada bidang permasalahan. Oleh sebab itu, peneliti akan membatasi terhadap suatu masalah tertentu saja yang berhubungan erat dengan judul penelitian. Dengan demikian masalah atau obyek penelitian tidak terlalu luas guna menghindari kekaburan terhadap suatu permasalahan. Peneliti dalam tesis ini membatasi penelitian tentang perlindungan hukum terhadap hak-hak nasabah pegadaian dalam hal

terjadi pelelangan terhadap barang jaminan di Kantor Perum Pegadaian Cabang Surakarta.

C. Perumusan Masalah

Masalah adalah setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya. Dalam suatu penelitian, perlu adanya penegasan perumusan masalah yang harus diselidiki sehingga masalah tersebut menjadi jelas dan terarah. Dari uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak-hak nasabah pegadaian dalam hal terjadi pelelangan terhadap barang jaminan di Kantor Perum Pegadaian Cabang Surakarta?
2. Bagaimana akibat hukum bila tidak dipenuhi hak-hak nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai?
3. Upaya hukum apa yang bisa ditempuh oleh nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap hak-hak nasabah pegadaian dalam hal terjadi pelelangan terhadap barang jaminan di Kantor Perum Pegadaian Cabang Surakarta.
- b. Untuk mengetahui akibat hukum bila tidak dipenuhi hak-hak nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai.
- c. Untuk mengetahui upaya hukum yang bisa ditempuh oleh nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum pada umumnya dan khususnya bidang hukum jaminan mengenai hukum gadai serta menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melaksanakan kajian dan penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

- 1) Memberikan saran dan masukan pada institusi atau perusahaan yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan kiprah institusi atau perusahaan dalam masyarakat.
- 2) Meningkatkan pengetahuan penulis tentang masalah-masalah yang terkait dengan penelitian ini dan diharapkan akan berguna bagi pihak-pihak yang berminat terhadap masalah yang sama.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan salah satu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, baik dari segi teori maupun praktek. Penelitian ini merupakan langkah awal yang harus dilakukan dalam menyusun tesis. Suatu penelitian harus ditunjang dengan peraturan-peraturan yang menjadi dasar penelitian tersebut, sehingga penelitian yang dibuat dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan.

Mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih dalam suatu yang ada. Menguji kebenaran dilakukan jika apa yang sudah ada dirasa masih atau menjadi diragu-ragukan kebenarannya. Sehubungan dengan upaya ilmiah, maka penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi pokok induknya (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2011: 1).

Selanjutnya untuk mendapatkan hasil yang diharapkan, maka dalam menyusun skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian seperti di bawah ini :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang dilakukan secara kenyataan dalam praktek.

2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian pada saat sekarang berdasar fakta yang tampak.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data ini diperoleh dengan cara mengumpulkan sejumlah keterangan atau fakta melalui wawancara secara terarah dan sistematis dengan pihak yang dipandang mengetahui serta memahami tentang objek yang diteliti yaitu yang diperoleh dari lokasi penelitian di Kantor Perum Pegadaian Cabang Surakarta.

b. Data Sekunder

Merupakan keterangan atau fakta yang diperoleh tidak secara langsung, tapi diperoleh melalui studi pustaka, literatur, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah dan sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti oleh penulis.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan

Metode ini merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui tertulis dari literatur dan peraturan perundang-undangan, serta buku-buku yang ada kaitannya secara langsung maupun tidak langsung dengan objek yang diteliti. Cara ini dimaksudkan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat atau temuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

b. Penelitian Lapangan

1) Wawancara (*Interview*)

Yaitu merupakan kegiatan untuk mengumpulkan data dengan tujuan tertentu dengan melakukan percakapan atau wawancara langsung berupa tanya jawab antara peneliti dengan subjek penelitian untuk memperoleh berbagai keterangan atau jawaban yang akan dibenarkan dalam penelitian. Adapun subyek penelitian yang dimaksudkan yaitu: Kepala Perum Pegadaian Cabang Surakarta, para pegawai serta para nasabah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Bentuk wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur. Menurut Sugiyono (2008: 194) wawancara terstruktur digunakan sebagai teknik pengumpulan data bila peneliti atau pengumpul data telah mengetahui dengan pasti tentang informasi apa yang akan diperoleh. Oleh karena itu dalam melakukan

wawancara peneliti telah menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah disiapkan.

2) Observasi

Menurut Sugiyono (2008: 203) observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari pelbagai proses biologis dan psikologis. Dua di antara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi kepustakaan diteliti dengan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh akan digambarkan sesuai keadaan yang sebenarnya, apa yang dikatakan responden baik secara lisan maupun tulisan, yang akan diteliti dan dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh, untuk kemudian dilakukan analisis guna menjawab permasalahan yang diajukan dan mencari jalan keluar yang diharapkan hingga akhirnya akan didapat suatu tesis yang ilmiah.

6. Sistematika Tesis

Untuk memudahkan pemahaman dalam pembahasan dan untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai keseluruhan penulisan penelitian ini, maka penulis akan menguraikan sistematika tesis yang terdiri dari 5 (lima) bab dan tiap-tiap bab dibagi dalam sub-sub bab yang disesuaikan

dengan lingkup pembahasannya, adapun sistematika penulisan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Bab I yaitu pendahuluan, meliputi latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta metode penelitian.

Bab II yaitu landasan teori, terdiri dari pengertian perlindungan hukum, perlindungan konsumen, tinjauan umum tentang perjanjian meliputi pengertian perjanjian, jenis-jenis perjanjian, unsur-unsur perjanjian, asas-asas hukum perjanjian, syarat sahnya suatu perjanjian, akibat hukum perjanjian yang sah, hapusnya perjanjian, kemudian tinjauan umum tentang gadai yang meliputi pengertian gadai, sifat-sifat gadai, subjek dan objek gadai, terjadinya gadai, hak dan kewajiban antara pembeli gadai dan penerima gadai, hapusnya gadai. Berikutnya tinjauan umum tentang lelang, meliputi pengertian lelang, dasar hukum lelang.

Bab III gambaran umum lokasi penelitian, terdiri dari sejarah singkat berdirinya perum pegadaian, status hukum pegadaian, organisasi dan tata kerja, struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi, produk unit layanan, sumber dana pegadaian, ketentuan pemberian kredit di Perum Pegadaian Cabang Surakarta, ketentuan pelunasan kredit di Perum Pegadaian Cabang Surakarta, prosedur lelang di Perum Pegadaian Cabang Surakarta.

Bab IV yaitu deskripsi dan pembahasan, terdiri dari perlindungan hukum terhadap hak-hak nasabah pegadaian dalam hal terjadinya pelelangan

terhadap barang jaminan di kantor Perum Pegadaian Cabang Surakarta, akibat hukum bila tidak dipenuhi hak-hak nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai, upaya hukum yang ditempuh oleh nasabah jika terjadi wanprestasi dari pemegang gadai.

Bab V yaitu penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran. Sedang untuk yang terakhir yaitu daftar pustaka dan lampiran-lampiran.